

Susanne Gratius

España y sus relaciones con las Américas: entre continuidad y ruptura

Características generales de la política exterior española

A modo de introducción y para comprender mejor los cambios en la política de España hacia las Américas, es útil subrayar algunas de las transformaciones que ha experimentado la política exterior de España en los últimos diez años, desde el primer mandato de José María Aznar al actual gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

En términos generales, toda política exterior se rige por intereses y valores, a la vez que está influenciada por una serie de otros factores, tales como la agenda doméstica, las condiciones económicas, el entorno geográfico, los recursos naturales, así como el tamaño y peso del Estado en el escenario internacional. Asimismo, en países democráticos, la política exterior no es una prerrogativa del gobierno, sino que está diseñada conjuntamente con otros actores de la sociedad, incluyendo la opinión de los ciudadanos. En principio, la política exterior, definida tanto por los gobiernos como por actores de la sociedad civil, puede tener cuatro objetivos generales:

- 1) preservar los intereses nacionales,
- 2) garantizar la seguridad del Estado,
- 3) responder a factores ideológicos y valores,
- 4) fomentar la prosperidad económica.

En la España de los últimos veinte años han prevalecido claramente dos aspectos y actores en sus relaciones exteriores: la prosperidad económica fomentada por los empresarios, y los factores ideológicos incluyendo un debate sobre valores entre gobierno y oposición.

De una política exterior de Estado a una de gobierno

Las grandes naciones no se han hecho desde dentro,
sino desde fuera; sólo una acertada política internacional
hace posible una fecunda política interior.

(José Ortega y Gasset, 1921)

El mito de una “política exterior de Estado”, que surgió durante los primeros gobiernos de la “transición” y duró hasta el fin de la era Felipe González, sigue estando muy presente en España. Aunque en 1996, con la llegada de José María Aznar al gobierno, el país entró en una segunda fase de consolidación democrática, en esta nueva etapa sigue prevaleciendo una cierta nostalgia con respecto a la práctica del pacto político que fue tan característica para el modelo de transición español.

El deseo de desarrollar una “política exterior de Estado” ha inspirado tanto los gobiernos del PP como del PSOE. Según Felipe Sahagún, “la principal coincidencia del nuevo gobierno con su antecesor es la reclamación reiterada en cada declaración sobre política exterior y de seguridad, desde el primer día, de un gran consenso, pacto de Estado o acuerdo nacional”.¹ Este afán por el consenso se evidencia en dos declaraciones de altos mandatarios españoles:

– En un artículo publicado poco antes de asumir la Jefatura de Gobierno, en marzo de 1996, José María Aznar sostuvo que “la política exterior es un asunto de Estado, donde la visión a largo plazo y los intereses permanentes priman o deben primar sobre las exigencias del corto plazo y sobre la legítima confrontación de los partidos”.²

– Esta definición apenas se distingue de lo que dijo el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en 2004, poco después de asumir su nuevo cargo: “La política exterior española debe recuperar el consenso y volver a ser una verdadera política de Estado ... con independencia de los legítimos cambios de actitud o los matices que

¹ Sahagún, Felipe: “Política exterior y de seguridad de España en 2004”, en: *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, 2005, pp. 265-280, p. 266.

² Aznar, José María: “Presente y futuro de España en el mundo”, en: *Ensayos INCI-PE* nº 8, 1996.

imprimen los diversos gobiernos. Urge, por eso, recuperar una verdadera política de Estado”.³

Más allá de la retórica, esta extraña coincidencia a favor de una política exterior de Estado –que remite más bien al pasado– no se ha reflejado en la práctica de las relaciones internacionales donde, en los últimos diez años, han dominado las diferencias ante los consensos. Los analistas coinciden con esta evaluación. Esther Barbé habla de la “normalización del disenso entre las fuerzas políticas mayoritarias (PSOE y PP) a la hora de elaborar la política exterior”, y Felipe Sahagún considera que existen “dos visiones”: la del PP y la del PSOE.⁴

El debate sobre Irak simbolizó el cambio de una política exterior de Estado a una de gobierno. Cabe recordar que fue un tema de política exterior, la presencia de tropas españolas en Irak, el que contribuyó a los resultados electorales del 14 de marzo de 2004, tres días después del atentado de Madrid. En el escenario internacional, la retirada de las tropas españolas de Irak y la propuesta de crear una Alianza de Civilizaciones marcaron las nuevas pautas de política exterior del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, claramente opuestas a los objetivos e instrumentos favorecidos por su antecesor José María Aznar. Las diferentes políticas que aplicaron ambos gobiernos en sus relaciones con Irak señalan, por un lado, la estrecha relación entre política exterior e interior (el poder electoral⁵), y, por el otro, la polarización entre atlantismo (la preferencia del PP) y europeísmo⁶ (la preferencia del PSOE).

Más que un tema de política exterior clave para España, Irak ha sido utilizado como una plataforma para marcar distancia o demostrar cercanía hacia EE.UU. En las Américas, el tipo de relación de España con Cuba y Venezuela ha sido otro barómetro para medir la temperatura entre Madrid y Washington. Cabe preguntarse, y es uno de los argu-

³ Moratinos, Miguel Ángel: “Una nueva política exterior para España”; en: *Política Exterior*, nº 99, Madrid, mayo/junio 2004, pp. 65-69, p. 65.

⁴ Sahagún, Felipe: *Op. cit.*, p. 268.

⁵ Irak fue un tema clave en el debate electoral de 2004. Puesto que, según una encuesta del Real Instituto Elcano, un 85 % de los españoles rechazaron la intervención militar en Irak, el anuncio de retirar las tropas fue un factor decisivo para el cambio de gobierno de Aznar a Rodríguez Zapatero.

⁶ Entendido como el tradicional eje franco-alemán.

mentos de este artículo, hasta qué punto esta “ruptura del consenso” es de orden temático o más bien una excusa para exportar pugnas internas al exterior.

El fin del consenso

La polarización que caracteriza el clima político en España desde el cambio de gobierno de José María Aznar a José Luis Rodríguez Zapatero se ha trasferido a muchos ámbitos de sus relaciones internacionales. Ante las marcadas diferencias con el Partido Popular en diversos temas de política exterior, el ministro Miguel Ángel Moratinos bajó sus iniciales perspectivas de llegar a un pacto nacional a una “noción de consenso”.⁷

Tal como comprueba el actual debate, la denominada “ruptura de consenso”⁸ representa un cambio sustancial en la política exterior española que tradicionalmente ha sido considerada como un espacio del Estado y no del gobierno. Las implicaciones del disenso, que han sido particularmente visibles en las relaciones de España con EE.UU. y algunos países latinoamericanos, son ambiguas. Por un lado, el fin del pacto es un signo de madurez democrática, puesto que en regímenes no autoritarios la política exterior refleja múltiples actores e intereses. Pero, por el otro, los vaivenes políticos que conlleva una polarización ideológica pueden llegar a perjudicar la imagen de España en el exterior y afectar negativamente sus intereses en determinados países o regiones.

Más allá de las controversias sobre determinados temas, los tres últimos gobiernos establecieron diferentes prioridades en su política exterior, lo cual es otro reflejo de la “ruptura” o la ausencia de consenso que se ha acentuado en los últimos diez años:

⁷ Según Barbé, Esther: “Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”, en: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona 2006, pp. 289-301, p. 289.

⁸ Antes de ser presidente de Gobierno, en noviembre de 2003, José Luis Rodríguez Zapatero acusó a Aznar de haber “roto unilateralmente un consenso de 25 años en política exterior”. Según Sahagún (*op. cit.*), p. 268.

– El primer gobierno del PSOE de Felipe González (1982-1996) se centró claramente en la vocación europea de España y situó, en un segundo lugar, a América Latina, seguida por Estados Unidos y el resto del mundo.

– José María Aznar invirtió este orden al favorecer claramente la relación con EE.UU., poner la UE en un segundo plano y situar América Latina en un tercer lugar. El principal objetivo de esta nueva política exterior fue “ejercer un protagonismo que permita a España superar definitivamente su relativa irrelevancia internacional”.⁹ En esta misma línea de “jugar en primera liga” y bajo la impronta de la securitización de la agenda política habría que interpretar el envío de tropas españolas a Afganistán y a Irak.¹⁰

– En 2004, bajo el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, cambió nuevamente la pirámide de relaciones internacionales, pero esta vez sin establecerse claras jerarquías y prioridades geográficas. El rasgo más destacado de la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero es el compromiso con el multilateralismo y un cierto equilibrio geográfico. Según el ministro Moratinos, Europa, EE.UU., América Latina y el Mediterráneo incluyendo Oriente Próximo son las prioridades exteriores del nuevo gobierno.¹¹

Aunque se cumple de alguna manera la reciente promesa electoral del PSOE de “volver a Europa” al sustituir la alianza con Italia y Reino Unido por la anterior cooperación con el eje franco-alemán, Europa ya forma parte de la identidad española y, por tanto, ha dejado de ser un tema prioritario en el país. Además, por la propia trayectoria del Ministro Moratinos y las crisis en Irán y el Líbano, esa región se ha convertido en un asunto de interés primordial para el actual gobierno. Aparte del reciente envío de tropas españolas al Líbano, otra muestra de ello fue la iniciativa presentada por España ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de crear una Alianza de Civilizaciones.¹²

⁹ Powell, Charles: “Política exterior y de seguridad de España”, en: *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona 2002, pp. 29-41.

¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹ Moratinos, Miguel Ángel: “L’Espagne et le monde, demain”, en: *Le Monde*, 3/04/2004.

¹² Véase el sitio web: <<http://www.unaoc.org>> (12/2006).

Aparte de este cambio de prioridades, las diferencias en materia de política exterior se revelaron claramente en la política de España hacia las Américas. Aunque siguen prevaleciendo los elementos de continuidad ante el disenso, en esta área geográfica, tanto dentro como fuera de España, las luchas de poder entre los dos partidos políticos principales en torno a Washington, Caracas y La Habana han creado una imagen de disenso.

España y EE.UU.: ¿del atlantismo al enfriamiento?

Al margen de la agenda transatlántica entre Bruselas y Washington, las relaciones bilaterales que mantiene España con EE.UU. se concentran en su interés compartido por América Latina. Por razones históricas, las relaciones de España con EE.UU., por un lado, y con América Latina, por el otro, son difíciles de separar. Salvo durante el mandato de Aznar, en las relaciones entre España y EE.UU. tiende a prevalecer la rivalidad en América Latina ante la complementariedad de sus intereses.

Un socio con un peso relativo

A diferencia de todos los demás Estados miembros de la UE, en términos económicos, EE.UU. no tiene una importancia estratégica para España. En 2005 representó tan sólo el 3,4% de las importaciones y el 4% de las exportaciones del país. Con ello, la participación de EE.UU. en el comercio exterior de España es inferior a la de América Latina que aportó el 4,2% y el 4,6%, respectivamente, a sus intercambios que se centran en más del 60% en la UE.¹³ Sin embargo, Estados Unidos es un inversor relevante: participó en 2005 con el 12% en los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED) destinados a España, contribuyendo con un 7% a su PIB.¹⁴

Conforme a su importancia relativa en la economía española, EE.UU. no es un socio de primer orden para España. Este hecho influye

¹³ Fuente CIDOB: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona, 2006, pp. 423 ss.

¹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU. Madrid, 16-22 de junio de 2006.

tanto en el diálogo político bilateral como en sus relaciones hacia América Latina, que tienden a ser recelosas y, por momentos, conflictivas. Al haber construido una estrecha alianza con EE.UU. en la región, los dos mandatos de José María Aznar representan una de las pocas excepciones a esta pauta en las relaciones Madrid-Washington. Al mismo tiempo, su gobierno ilustró que, como herencia del franquismo¹⁵, la política española se sigue caracterizando, en gran parte, por una división entre una derecha pro-norteamericana y una izquierda antiamericana.

La “atlantización” de la política exterior¹⁶, la construcción de una estrecha y privilegiada alianza, caracterizaba la relación de España con Estados Unidos durante los dos gobiernos sucesivos de Aznar. Este nuevo eje anglosajón, consolidado por los estrechos vínculos entre Aznar y Tony Blair, representaba una ruptura con la tradición “euro-peísta” que había marcado la política exterior española desde la transición. En América Latina, a partir del gobierno de Aznar, Cuba y Venezuela se convirtieron en las dos plataformas principales, tanto para la disputa interna entre PP y PSOE como entre EE.UU. y España.

El gobierno de Rodríguez Zapatero se empeñó en restaurar el estatus quo ante, el europeísmo, al acentuar su compromiso europeo mediante una relación más estrecha con el eje franco-alemán que volvió a sustituir la alianza con EE.UU. Las relaciones de España con EE.UU. durante su gobierno podrían caracterizarse como correctas, pero más bien frías.¹⁷ Esta percepción algo distante de Washington ha sido la dominante en la España de la transición e incluso durante el franquismo.

Cabe recordar que las relaciones España-Estados Unidos se restablecieron plenamente durante el gobierno socialista de Felipe González. Un primer paso fue el referéndum afirmativo celebrado cuatro años después de la entrada de España en la OTAN en 1982. El ingreso en la Comunidad Europea, en 1986, marcó el comienzo de la paulatina euro-

¹⁵ Cuando los gobiernos de Washington aplicaron, a diferencia de los europeos, una cautelosa política de acercamiento a la dictadura de Franco. Véase, entre otros, Chislet, William: *El antiamericanismo en España: el peso de la historia*. Documento de Trabajo 47. Madrid, 2005.

¹⁶ Aixalà i Blanch, Alberto: “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 69, Barcelona, 2005, pp. 89-105.

¹⁷ Barbé, Esther (*op. cit.*), p. 289.

peización de la política exterior española incluyendo los compromisos adquiridos en las relaciones de Bruselas con Washington. Este proceso de normalización de las relaciones entre España y EE.UU. culminó en la primera Cumbre Transatlántica, que se celebró durante la presidencia española de la UE, en 1995 en Madrid.

Esta política de acercamiento que favoreció el PSOE frente a EE.UU., llevada a su extremo por el gobierno de Aznar, contrasta con una opinión poco favorable de los ciudadanos españoles frente a EE.UU. que se ha ido acentuando durante el gobierno de George W. Bush.¹⁸ Prueba de ello ha sido el claro rechazo de la participación española en la guerra de Irak que señaló, por un lado, la convicción pacífica, europeísta e internacionalista de los ciudadanos españoles y, por el otro, una marcada antipatía hacia la actual Administración y su preferencia por el unilateralismo. Por tanto, al enviar tropas a Irak, Aznar actuó claramente en contra de la opinión pública.

Su sucesor inmediatamente rectificó esta política, provocando un conflicto de baja intensidad con EE.UU. Según Esther Barbé, tras su decisión de retirar las tropas de Irak, el gobierno de Bush “ha ninguneado al Presidente Zapatero”. Ambos países discrepan también en otros temas de la agenda internacional. Ejemplos de ello son la lucha contra el terrorismo y Oriente Medio (donde la Alianza de Civilizaciones representa en cierto modo un contra-modelo al “choque de culturas” planteado en EE.UU.) o la disputa sobre Cuba y Venezuela en el caso de América Latina.

No obstante, después de esta ruptura inicial con Washington, ambos gobiernos se esforzaron por volver a crear un clima de confianza y cooperación. A ello contribuyó un diálogo fluido con el embajador de EE.UU. en Madrid, Eduardo Aguirre, cuyo origen cubano le convierte en un interlocutor más idóneo que su antecesor. Positiva fue también la visita oficial que realizó el ministro Moratinos a Washington, en junio de 2006, cuando el gobierno constató una clara mejoría de las relaciones.¹⁹ Ambos gobiernos acordaron crear un grupo de trabajo bilateral

¹⁸ Comparado con las encuestas en otros Estados miembros de la UE, los ciudadanos españoles tienen los sentimientos menos positivos hacia EE.UU. Véase The German Marshall Fund of the United States (GMF): *Transatlantic Trends 2005: Informe de Resultados*. Washington, DC, 2005.

¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU.* Madrid: 16-22 de junio de 2006.

sobre América Latina para concertar políticas y coordinar los programas de cooperación al desarrollo.

Rivalidad en América Latina

EE.UU. y España son los principales socios externos de América Latina y, por tanto, potenciales competidores: son los principales inversores y donantes de la región, los socios comerciales más importantes y los principales receptores de inmigrantes latinoamericanos. En estos cuatro ámbitos, se puede destacar una cierta “división de tareas”. España es el principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a América Latina, y EE.UU. su principal socio económico. En cuanto a los flujos de migración, hay una clara preferencia de EE.UU. por parte de los mexicanos y centroamericanos, mientras que los sudamericanos tienden a establecerse en España.

No sólo en términos económicos y políticos, sino también por los flujos de migración, América Latina es un tema relevante para España y EE.UU., que afecta tanto su política exterior como interior. En los últimos años, la inmigración latinoamericana se ha convertido en un tema de primer orden en EE.UU., donde los *hispanics* representan más del 14% de la población (44 millones) y constituyen un lobby político importante. También en España, los latinoamericanos (más de un millón), principalmente procedentes de Ecuador y Colombia, ya representan el primer grupo de entrada al país. Al mismo tiempo, el “factor hispano” empieza a influir las relaciones bilaterales. Así, el ministro estadounidense de Comercio, Carlos Gutiérrez de origen mexicano, el embajador en España, Eduardo Aguirre y el Senador Mel Martínez –ambos de procedencia cubana– son interlocutores políticos claves en el diálogo de EE.UU. con España.

Tradicionalmente, España y EE.UU. han sido rivales en América Latina. La pérdida de la última colonia española en las Américas en la guerra hispano-americana por Cuba, en 1898, sigue estando presente en la memoria colectiva de España e influye su política hacia las Américas hasta la actualidad. América Latina sigue siendo una plataforma de competencia entre ambos países. Pocas veces, Madrid y Washington han intentado concertar y/o coordinar sus políticas hacia América Latina, una región considerada de vecindad –en términos culturales para España y geográficos para EE.UU.– por ambos países.

En términos generales, el papel que asume España en América Latina se distingue claramente del de EE.UU. En primer lugar, el país no quiere ni puede actuar como una potencia militar –de hecho, España renunció a ello después de la “transición” y su entrada en la Comunidad Europea–, sino que se está perfilando, a través de la cultura, la cooperación y el diálogo, como un *soft power*. El mayor instrumento de España como potencia cultural fue la creación, en 1991, durante el gobierno de Felipe González, de la Comunidad Iberoamericana y, en 2005, bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, la inauguración de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Madrid.

De alguna manera, la Comunidad Iberoamericana y la recién creada SEGIB constituyen un contra-modelo a la Organización de Estados Americanos (OEA). A diferencia de una OEA dominada por los intereses de Washington y la relación de poder, sin renunciar a un liderazgo de España y sin excluir a nadie (Cuba), la SEGIB se basa en los lazos culturales, la solidaridad y la cultura. Ningún gobierno español ha puesto en tela de juicio los fundamentos de esta Comunidad.

No obstante, el gobierno conservador de José María Aznar sustituyó la tradicional “rivalidad silenciosa” por una alianza estratégica con EE.UU en América Latina. Este giro político implicó una mayor atención a los problemas de seguridad (principalmente en Colombia y Venezuela), el apoyo de una política económica de corte neoliberal (incluyendo los acuerdos de libre comercio con EE.UU.) y un claro distanciamiento con los gobiernos de Cuba y Venezuela. Asimismo, “Irak” marcó una clara ruptura en el seno de la Comunidad Iberoamericana entre los países que apoyaron la intervención (Centroamérica, Colombia y España) y aquéllos que la condenaron (México y los países sudamericanos).

Como consecuencia de estas divisiones, en gran parte de América Latina España perdió el prestigio de ejercer un liderazgo en la Comunidad Iberoamericana.²⁰ Desde la perspectiva del PP, el daño en las relaciones con América Latina fue compensado por el creciente papel que pudo asumir España como aliado de EE.UU. en el escenario internacional.²¹ Para Washington, la alianza con Madrid fue un pacto de conve-

²⁰ Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, 2005, pp. 235-263, p. 243.

²¹ Un ejemplo para ello fue la participación de España en la Cumbre del G-8 de 2002.

niencia que permitió al gobierno de George W. Bush usar España como un “caballo de Troya” para imponer sus intereses latinoamericanos en la UE. Ejemplos para ello fueron los cambios en la política europea hacia Cuba, en 1996, cuando la UE aprobó la Posición Común y en 2003 cuando autorizó las “sanciones diplomáticas”; así como en Colombia, cuando la UE decidió seguir la propuesta de España de incluir los dos grupos guerrilleros en su lista de organizaciones terroristas.

Al reanudar el diálogo político con Cuba y Venezuela, el gobierno de Rodríguez Zapatero volvió a restablecer una relación de rivalidad con Washington en América Latina. El conflicto sobre Cuba (el debate ritualizado entre compromiso o sanciones) y los recientes roces con respecto al gobierno de Venezuela señalan que España y EE.UU. han vuelto a ser competidores o, al menos, actores con diferentes agendas con respecto a la región.

Continuidad y ruptura en la política de vecindad “iberoamericana”

Mientras que hay diferencias interpartidistas en cuanto al lugar que debería ocupar Washington en la agenda exterior de España, existe un claro consenso con respecto a la posición destacada que corresponde a América Latina en la política española. De acuerdo con ello, cada gobierno de turno ha repetido como un mantra su relación privilegiada y prioritaria con América Latina. El ministro Miguel Ángel Moratinos calificó América Latina incluso como “el ámbito natural de nuestra política exterior”.²²

Retórica y realidad de la prioridad latinoamericana

Junto con la UE, el espacio iberoamericano es uno de los marcos principales de la política exterior española donde prevalecen el consen-

²² Según Malamud, Carlos: *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano. Madrid, noviembre de 2004, p. 5.

so²³ y el multilateralismo —el proceso de concertación de España con los países europeos y latinoamericanos. Por la política de vecindad (en vez de exterior) que aplica España hacia América Latina se trata de una región prioritaria y estrechamente vinculada a la identidad española. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, considera que “la igualdad soberana debe ser la clave de las relaciones con los países iberoamericanos, ámbito privilegiado de nuestra acción exterior”.

En la práctica, esta posición privilegiada de América Latina en la política española se ha plasmado, ante todo, en la cooperación al desarrollo. Tanto el gobierno de Aznar como el actual gobierno de Rodríguez Zapatero destinaron la mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en América Latina: en 2004, la región recibió más del 45% de los flujos de AOD bilateral de España, el único Estado miembro de la UE cuya prioridad es Iberoamérica.

Fuera del ámbito de la cooperación al desarrollo, las declaraciones oficiales sobre la prioridad latinoamericana contrastan tanto con la realidad de la política exterior española como con la opinión pública de los ciudadanos. Según la edición 2002 del Barómetro del Real Instituto Elcano, el lugar destacado que América Latina ocupa en la retórica de la política exterior contrasta con una opinión pública que considera Europa como área prioritaria de la acción exterior de España. Excepto en la época de Aznar, este mismo trato privilegiado de Europa predomina también en la práctica de la política exterior española.

Esto indica que la constante alusión a América Latina no se debe a su lugar en la política exterior, sino más bien a la autopercepción de España como potencia europea e iberoamericana. Por razones históricas y culturales, más que una prioridad externa, en España, América Latina es considerada como un *intermestic issue* de peso nacional e internacional. Esta visión particular que predomina en España en relación con América Latina se ha plasmado, durante el franquismo en el concepto post-colonial de la Hispanidad y después de la “transición” democrática en la idea de una “Iberoamérica” unida. Ambos son términos usados exclusivamente por los españoles para aludir a

²³ Véase también Malamud (*op. cit.*).

una identidad común que es seriamente cuestionada al otro lado del Atlántico.²⁴

Esta visión particular de América Latina no se debe solamente a nostalgias históricas, sino a claras aspiraciones políticas, puesto que España quiere potenciar la Comunidad Iberoamericana “a cualquier precio a fin de incrementar su visibilidad internacional”.²⁵ La utilización de la Comunidad Iberoamericana como una plataforma para proyectar España (como poder cultural) en el escenario internacional por parte de los gobiernos del PP y del PSOE, se concretó en la creación de la Secretaría General Iberoamericana que recientemente adquirió un estatus de observador ante las Naciones Unidas.

Los elementos de consenso

Desde su creación en 1991, durante el mandato de Felipe González y conjuntamente con el entonces gobierno mexicano, la Comunidad Iberoamericana ha sido un elemento de consenso en la política exterior española. La inauguración de la SEGIB como órgano permanente de las Cumbres Iberoamericanas y el nombramiento del prestigioso expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, convirtió la Comunidad Iberoamericana en una entidad política dominada y financiada por España. En este contexto cabe recordar que la SEGIB no es un invento del actual gobierno español sino que la idea surgió, en consenso con los países latinoamericanos, durante el mandato de Aznar, puesto que su creación se acordó en la XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra.

A pesar del consenso interpartidista sobre la Comunidad Iberoamericana hay una serie de matices que diferencian las políticas de Aznar y Zapatero. Así, el nombramiento del uruguayo Enrique Iglesias y de otros dos altos cargos latinoamericanos (una brasileña y un mexicano) al frente de la Secretaría demuestran el deseo del gobierno actual de

²⁴ Véase, entre otros, Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés: “Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio”, en: *Tribuna Americana*, nº 5, Madrid 2005, pp. 56-85.

²⁵ Malamud (*op. cit.*), p. 9.

ejercer un liderazgo compartido y aumentar la participación de los latinoamericanos en este foro. Con ello se reconoce que “las cumbres sólo serán útiles a España ... si los países latinoamericanos comienzan a vivirlas como algo propio”.²⁶ “Desespañolizar paulatinamente las Cumbres”²⁷ significa ante todo un mayor compromiso por parte de los países más grandes, como Brasil y México, que en 2004 no habían pagado sus cuotas y que no demuestran demasiado interés en esta Comunidad liderada por España que es, para ninguno de los dos, un socio económico clave.

Más allá de estos dos consensos interpartidistas –la importancia de la región en la política exterior y el valor estratégico de la Comunidad Iberoamericana de Naciones–, América Latina ha sido el área geográfica más idónea para introducir cambios en la política exterior española. Por varias razones. Por un lado, América Latina es considerada casi un tema doméstico en la agenda política española y, por tanto, forma parte de la lucha interpartidista. Asimismo, al ser miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, España tiende a definir su política exterior en consenso con algunos de los países de dicha comunidad y de comprender los problemas de la región como algo propio.

En segundo lugar, por no ser ninguna prioridad para la UE, al margen de la política comunitaria –que constituye la principal referencia de la actuación exterior española–, América Latina ofrece un amplio espacio para desarrollar una política exterior independiente y, en cierto modo, de tendencia unilateral (un rasgo más visible durante el mandato de Aznar). Al mismo tiempo, España no sólo ejerce su propia política hacia la región, sino también intenta protagonizar o “españolizar” la agenda europea con respecto a América Latina. Estos objetivos constituyen, junto a la promoción de Iberoamérica por parte del PP y del PSOE, un área de consenso en la política española hacia América Latina.

A nivel bilateral, y teniendo en cuenta los conflictos más candentes en la región, se puede destacar un consenso interpartidista en torno a dos países, ambos de menor interés económico y político para España:

²⁶ Malamud (*op. cit.*), p.11.

²⁷ Arenal, Celestino del: “Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro”, en: Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, 2005, pp. 235-263, p. 243.

1) Haití no es un tema controvertido en España que es, comparado con el protagonismo histórico y actual de Francia, un actor internacional secundario. El gobierno de Zapatero respondió favorablemente a la solicitud de participar en la Misión de Estabilización de Haití (MINUSTAH) de Naciones Unidas con el envío de tropas. Puesto que España no tiene vínculos particulares con Haití y que su presencia en el país se realiza en estrecha cooperación con otros países “iberoamericanos” (Argentina, Brasil y Chile), esta decisión política no fue cuestionada por el partido opositor.

2) Frente a Colombia, el único país latinoamericano con un conflicto armado, prevalece la continuidad ante la ruptura de la política española. Tanto José María Aznar como José Luis Rodríguez Zapatero mantienen un diálogo cordial con el presidente Álvaro Uribe y, en principio, apoyan su política de pacificación basada en una vía militar y otra de negociación. No obstante, cabe subrayar algunos matices: el actual gobierno tiende a favorecer una solución negociada, mientras que el de Aznar apoyó abiertamente la vía militar, p. ej. a través de la donación de equipo que, posteriormente, fue cancelada por Zapatero. Cabe recordar también que José María Aznar convenció a los demás Estados miembros de la UE a incluir los dos grupos guerrilleros, junto a los paramilitares, en la lista de “organizaciones terroristas” excluyendo, de este modo, tanto una mediación de la UE en el conflicto armado como un diálogo entre gobierno e insurgentes.

Disensos: Washington, Cuba y Venezuela

Más allá de los elementos para una “política de Estado” frente a la región y un consenso relativo en cuanto a los dos principales países en conflicto, Colombia y Haití, América Latina también es una plataforma para llevar a cabo disputas ideológicas entre los dos partidos principales. Un primer punto de discordia y elemento de diferenciación es el grado de cercanía o distancia de la política latinoamericana de España con respecto a la de EE.UU. hacia el hemisferio. Ello condiciona, a su vez, la relación con los países latinoamericanos. Mientras que el “atlantismo” del gobierno de Aznar implicaba una cierta remodelación de las alianzas políticas a favor de Colombia y Centroamérica (ambos apoyaron la intervención en Irak), su sucesor Rodríguez Zapatero rectificó

esta política volcándose más hacia la cooperación con Sudamérica incluyendo Venezuela.

Otra diferencia importante en la política latinoamericana de los últimos gobiernos españoles, estrechamente relacionada con la primera, consiste en el orden temático que, al mismo tiempo, determinó la posición de América Latina en la política exterior: mientras que por la prioridad que concedió Aznar a la lucha internacional contra el terrorismo, América Latina adquirió más bien un perfil bajo en su política exterior, paralelamente al surgimiento de un nuevo mapa político latinoamericano, José Luis Rodríguez Zapatero intensificó sus relaciones con la región e inauguró la SEGIB como órgano permanente de las Cumbres Iberoamericanas.

El relativo distanciamiento de España con respecto a la política latinoamericana de Washington, que está vinculada con los recientes cambios políticos en América Latina a favor de la izquierda populista o moderada, significa una mayor influencia del PSOE en la región. Esto ocurre particularmente en relación a países con gobiernos ideológicamente afines, tales como los de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y, hasta cierto punto, Venezuela. El mayor disenso existe, sin duda, en la política española hacia Cuba y Venezuela. Es en estas dos relaciones bilaterales donde “se produjo el cambio más importante en la política española hacia América Latina” (Carlos Malamud, texto en este volumen).

En cuanto a su relación con Cuba existe un claro disenso en torno a tres elementos: la interlocución privilegiada (régimen u oposición), los instrumentos más idóneos (sanciones diplomáticas o diálogo sin condicionamiento) y el grado de cooperación con Washington. Cabe recordar que fue José María Aznar quien inició la Posición Común de la UE sobre Cuba aprobada en diciembre de 1996 y que supuso un claro precondicionamiento de las relaciones con la isla. Cabe recordar también que la Posición Común de la UE, que fortalece la condicionalidad democrática, se aprobó unos meses después de la Ley Helms-Burton en EE.UU. facilitando el posterior “entendimiento” transatlántico para proteger las inversiones europeas en Cuba contra las sanciones de la Ley Helms-Burton.

Pero mientras que existe un consenso o al menos una tregua en la política española en cuanto a la validez de la Posición Común, reconfirmada en julio de 2006, se desató una fuerte polémica sobre la utilidad o no de sanciones diplomáticas. El debate giró en torno a las “cua-

tro sanciones”, las medidas que aprobó la UE en verano de 2003, reaccionando frente a una nueva ola de represión en Cuba. Dichas sanciones incluyeron reducir los contactos culturales, las visitas oficiales e invitar a los disidentes a fiestas nacionales de los Estados miembros de la UE. Fue esta última medida la que provocó un debate nacional sobre la política hacia Cuba. Ante una nueva etapa de “congelamiento diplomático” con La Habana, el gobierno de Zapatero llegó a la conclusión de que las cuatro “sanciones” de la UE no servían para promover la democracia en Cuba sino para justificar un mayor encierro político.

Las autoridades españolas transmitieron esta visión a la UE que decidió, en enero de 2005, suspender temporalmente las cuatro medidas. A partir de entonces, el PP denuncia la supuesta “política de acercamiento” del PSOE hacia Fidel Castro, lo cual es regularmente desmentido por el actual gobierno.²⁸ Otro conflicto, relacionado con el problema de dialogar o no con el régimen cubano, es el tipo de interlocución con la disidencia y el exilio. Mientras que ambos grupos fueron claramente privilegiados durante el gobierno de Aznar, no están en el centro de la política cubana del actual gobierno.

Mientras que el debate sobre Cuba ya tiene una larga tradición en España, Venezuela es el nuevo campo de batalla interpartidista con respecto a América Latina. Para Esther Barbé,²⁹ en 2005, “las relaciones con Venezuela han sido el tema más conflictivo del año en la agenda latinoamericana del gobierno español”. Similar al caso cubano, el conflicto gira en torno al tipo de interlocución privilegiada y está estrechamente vinculado a la relación entre Madrid y Washington. Si Aznar favoreció claramente la oposición anti-chavista y llegó incluso a legitimar, en un comunicado publicado el 12 de abril de 2002 conjuntamente con EE.UU., el intento de golpe militar promovido por la oposición, Zapatero restableció el clima de confianza y el diálogo político con Hugo Chávez.

²⁸ Véase Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): *¿Objetivos comunes, estrategias diferentes? Opciones para una agenda transatlántica sobre Cuba*. Madrid, Informe de Conferencia 8 de noviembre de 2005.

²⁹ Barbé (*op. cit.*), p. 294.

El debate culminó cuando el entonces Ministro de Defensa, José Bono, firmó, en noviembre de 2005, un contrato con el gobierno de Chávez sobre la venta de equipo militar. Aunque el negocio no llegó a cumplirse por la salida del ministro Bono y porque Washington decidió no conceder la licencia para las partes producidas en EE.UU., la disputa reveló diferencias fundamentales entre ambos partidos políticos en cuanto al trato de gobiernos con dudosa o ninguna trayectoria democrática. En Washington, Zapatero fue incluso acusado de ser el “legitimador europeo de Chávez”.³⁰ Más allá de esta polémica, cabe subrayar que el debate sobre la venta de equipo militar a Venezuela fue más bien de índole doméstica, basado en claros intereses económicos (petroleros y militares). Desde entonces, las relaciones entre España y Venezuela han vuelto a sus cauces normales de relaciones fluidas pero tampoco demasiado intensas.

José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero utilizaron las relaciones con Cuba y Venezuela para marcar distancias ideológicas y preferencias políticas. En esta disputa entre partidos, para ninguno de los dos gobiernos, la promoción de la democracia ha sido un objetivo principal. Más allá de juicios de valor, es interesante observar que, aparentemente, la actual política de diálogo y acercamiento que favorece el gobierno de Rodríguez Zapatero en su relación con los gobiernos de Cuba y Venezuela, contrasta, en cierto modo, con la opinión negativa que tienen los ciudadanos españoles sobre Fidel Castro y Hugo Chávez. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano³¹, ambos obtienen, junto con Evo Morales la peor evaluación entre los líderes latinoamericanos.

Conclusión preliminar

Es en las relaciones con EE.UU. y América Latina, dos ámbitos prioritarios y estrechamente vinculados en la política exterior de España, donde existen las principales diferencias entre los dos principales partidos políticos. La controversia entre el PP y el PSOE, o el “campo de

³⁰ Barbé (*op. cit.*), p. 294.

³¹ Real Instituto Elcano: *Barómetro Madrid*, junio de 2006, p. 63.

batalla exterior” gira en torno al grado de cercanía a los gobiernos de Washington, Cuba y Venezuela: “Los tres casos mencionados se convierten, por tanto, en motivo de fractura entre el gobierno y el Partido Popular, a nivel interno; y entre España y Estados Unidos, a nivel internacional”.³²

Mientras que con respecto a estos dos temas prevalece la polarización y la disputa sobre los interlocutores o instrumentos más idóneos, en otros ámbitos, tales como la promoción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones o la defensa de las inversiones españolas en América Latina (un objetivo común del PP y el PSOE), sigue existiendo un consenso interpartidista, el cual, en estos casos permitió desarrollar una política exterior de Estado basada en los intereses nacionales compartidos por los sucesivos gobiernos.

La tendencia de “españolizar” la política de la UE hacia América Latina es otro rasgo común entre los gobiernos del PP y del PSOE. Mientras que el debate sobre el grado de cercanía a Washington es de orden interno, los disensos en la política española hacia Cuba y, en menor grado también hacia Venezuela, se pueden trasladar a la política de la UE frente a la región. Una clara muestra de ello es la política europea hacia Cuba, claramente definida y dominada por la agenda de fluctuantes intereses españoles.

El alto número de funcionarios españoles en Bruselas a cargo de las relaciones con América Latina es otro indicador para el creciente protagonismo de España en esta área geográfica. Un tercer factor es la Comunidad Iberoamericana que, a diferencia de las Cumbres Europeo-Latinoamericanas, ya dispone de un órgano permanente y un teléfono propio. La reciente propuesta de la SEGIB de servir de enlace entre la UE y América Latina —formulada en varias ocasiones por altos funcionarios de la organización— es otro argumento que habla a favor de una creciente “españolización” de la agenda europea con esa región, máxime cuando, debido a otras prioridades, todos los demás Estados miembros están reduciendo su compromiso en América Latina.

³² Barbé, Esther: “La política europea de España 2004-2005”, en: *Working Paper* 65, septiembre de 2005. Observatori de Política Exterior Europea. Barcelona, p. 3.

Bibliografía

- AIXALÀ I BLANCH, Alberto (2005): "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 69, Barcelona, pp. 89-105.
- ARENAL, Celestino del (2005): "Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro", en: Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, pp. 235-263.
- AZNAR, José María (1996): "Presente y futuro de España en el mundo". *Ensayos INCIPE* nº 8.
- BARBÉ, Esther (2005): "La política europea de España 2004-2005", en *Working Paper* 65, septiembre. Observatori de Política Exterior Europea, Barcelona.
- (2006): "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", en: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona, pp. 289-301.
- CHISLET, William (2005): *El antiamericanismo en España: el peso de la historia*. Documento de Trabajo 47. Madrid.
- CIDOB (2006): *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona.
- FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR (FRIDE) (2005): *¿Objetivos comunes, estrategias diferentes? Opciones para una agenda transatlántica sobre Cuba*. Madrid: Informe de Conferencia, 8 de noviembre.
- GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES (GMF) (2005): *Transatlantic Trends 2005: Informe de Resultados*. Washington, DC.
- MALAMUD, Carlos (2004): *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano. Madrid, noviembre.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2006): *Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU.* Madrid, 16-22 de junio.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2004): "L'Espagne et le monde, demain", en: *Le Monde*, 3/04.
- (2004): "Una nueva política exterior para España", en: *Política Exterior*, nº 99, Madrid, mayo/junio, pp. 65-69.
- POWELL, Charles (2002): "Política exterior y de seguridad de España", en: *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona, pp. 29-41.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2006): *Barómetro Madrid*, junio.
- SAHAGÚN, Felipe (2005): "Política exterior y de seguridad de España en 2004", en: *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, pp. 265-280.
- SANHUEZA CARVAJAL, Raúl Andrés (2005): "Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio", en: *Tribuna Americana*, nº 5, Madrid, pp. 56-85.